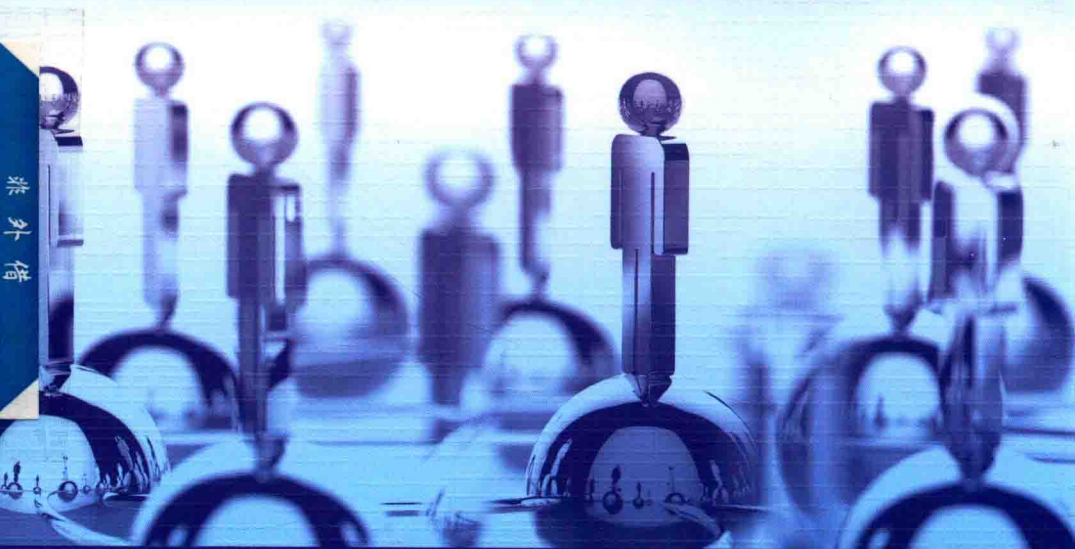


复旦大学社会发展与公共政策学院
上海市虹口区地区工作办公室

社会组织的孵化与培育

王力平 沈奕斐 姜至涛 © 著



非外借

上海三联书店

社会组织的孵化与培育

王力平 沈奕斐 姜至涛 ◎ 著

 上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

社会组织的孵化与培育/王力平,沈奕斐,姜至涛著. —上海:
上海三联书店, 2018. 2

ISBN 978-7-5426-6226-2

I. ①社… II. ①王…②沈…③姜… III. ①社会组织管理—
研究 IV. ①C916.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 034491 号

社会组织的孵化与培育

著 者 / 王力平 沈奕斐 姜至涛

责任编辑 / 杜 鹃

特约编辑 / 周治华

装帧设计 / 一本好书

监 制 / 姚 军

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

邮购电话 / 021-22895557

印 刷 / 上海肖华印务有限公司

版 次 / 2018 年 2 月第 1 版

印 次 / 2018 年 2 月第 1 次印刷

开 本 / 890×1240 1/32

字 数 / 250 千字

印 张 / 10

书 号 / ISBN 978-7-5426-6226-2/C·571

定 价 / 40.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021-66012351

序 言

社会组织呼应于社会系统,与政府部门(呼应于国家)和工商机构(呼应于市场)并存共生。从社会工作的“人在场境”(person in environment)视角审视,社会组织于个人而言,可以疏解问题和满足需求,从而协助民众更有质量和更具尊严地生活;于场境而言,社会组织具有经济(降低发展成本)、政治(疏解多类矛盾)、社会(发展社会功能)、文化(体现人文情怀)等多方面的正面功能。

社会组织是人类文明发展到一定阶段的产物。文明发展与个人成长一样,首先是物质建设,满足生理层面的物质需求;然后,关注社会建设,注重推动人与外界的“适应性平衡”(adaptive balance),从而经济和社会得以兼顾。一个地区如果只是注重经济发展,可能会成为富裕地区;但是,只有当经济发展和社会建设得到合理兼顾,这个地区才可视为发达地区或文明地区。社会组织是社会建设中不可或缺的关键主体,毫无疑问也是文明发展中必须关注的重要系统。这一点,应该得到各界人士的共同关注。

本世纪初以来,社会建设、社会和谐和社会治理已成为当代中国的国家战略,经济发展与社会建设的双轮驱动也已得到多

方认同。既然社会组织有多方面的积极功能,社会组织增能即协助其提升整体实力,就显得特别重要。

社会组织的孵化和培育,是协助社会组织增能即提升其整体实力的根本大法。其中,孵化在于增加其数量,培育在于提升其质量。社会组织的孵化和培育毫无疑问于社会建设进而文明发展有其积极功能,从而本书选题的实践价值应该是十分明显的。

从结构看,本书内容比较丰富。四个部分分别说明了“什么是社会组织孵化与培育”“为什么要对社会组织进行孵化和培育”“如何对社会组织进行孵化和培育”和“实践与思考”。其中,作者至少从国际国内维度和理论实践维度对相关内容进行了阐述。在国际国内维度上,作者言及了“社会组织为什么会产生”“关于社会组织参与公共服务的理论模式”“社会组织参与公共服务的实践与经验”等。在理论实践维度上,作者描述了“关于社会组织参与公共服务的理论模式”“孵化和培育社会组织的基本框架”“社会组织孵化和培育是如何逐步提出”“政府面面观”等。此外,作者还在附录中列出了重点名词和相关法律法规政策。总体来说,全书内容丰富,涉及了社会组织及其孵化培育的诸多方面,比较接地气,也体现了作者对理论和现实的综合思考。

从逻辑看,本书内容前后有序。本书前三部分分别回答了“是什么”“为什么”和“怎么办”三个问题。在“是什么”部分,作者说明了社会组织的概念内涵,提出了社会组织的孵化和培育,为后文描述打下了基础。在“为什么”部分,作者说明了何谓多元主体参与,并对政府的特殊角色进行了说明。在“怎么办”部分,作者说明了国内外理论,列举了国外实践,说明了中国探索。

这些描述分析,让读者对社会组织孵化培育的前后脉络有了比较清楚的了解。

“实践与思考”是本书值得关注的重要部分。作者结合具体案例描述了枢纽型社会组织如何构建政府与社会组织的桥梁,说明了公益孵化器的运作模式及其障碍瓶颈,思考了政府与社会组织在公共服务中的关系,探究了对社会组织输血和协助其造血的关系,指明了项目及其管理在社会组织中的重要地位。这些都是作者基于理论和现实的体验之作,可以给读者与行内人士予一定启发和思考。

总体而言,本书是作者关于社会组织孵化培育的专门论著,涉及相关理论,具有实践案例,体现专门思考。应该说,这是较接地气、质量不错的社会组织研究著作,值得社会建设领域从业人员、政府相关部门工作人员、大学社会工作和公共管理学科师生以及其他有兴趣人士学习领悟,对当代社会建设的具体实践也有其积极的指导意义。

顾东辉 教授

复旦大学社会发展与公共政策学院党委书记

2017年2月于复旦大学

目 录

序言 / 1

第一章 社会组织面面观 / 1

第一节 什么是社会组织? / 1

第二节 我们如何辨别不同类型的社会组织? / 5

第三节 我们为什么需要社会组织? / 10

第四节 从国际视角上看,社会组织为什么会产生? / 11

第五节 我国社会组织的发展历史和现状 / 20

第二章 社会组织孵化和培育是如何逐步提出的? / 28

第一节 中国社会组织发展与公共服务改革的总体进程是怎样的? / 29

第二节 指导中国公共服务改革和社会组织发展的理论有哪些? / 35

第三节 中国公共服务改革的未来走向 / 45

第三章 公共服务多主体参与供给的客观要求 / 57

第一节 什么是公共服务? / 58

第二节 谁能参与到公共服务供给过程中来? / 66

第三节 为什么政府在公共服务供给过程中需要社会组织的参与? / 74

第四节 新模式:公共服务的多主体参与 / 81

第四章 政府面面观 / 89

- 第一节 政府管制与公共服务是什么关系? / 90
- 第二节 新公共管理与公共服务有什么关系? / 100
- 第三节 政府购买服务: 一种新的参与公共服务的模式 / 106
- 第四节 我国政府购买服务的实践是怎样的? / 117

第五章 社会组织参与公共服务的理论模式与实践有哪些? / 123

- 第一节 国内外学者对于社会组织参与公共服务有哪些理论视角? / 123
- 第二节 国外学者关于社会组织参与公共服务的理论模式有哪些? / 136
- 第三节 国内学者关于社会组织参与公共服务的理论模式有哪些? / 151
- 第四节 我国社会组织参与公共服务过程中有哪些问题? / 160

第六章 境外社会组织参与公共服务的实践与经验 / 163

- 第一节 西方传统公共服务供给模式有哪些经验和教训? / 163
- 第二节 英国 / 166
- 第三节 德国 / 174
- 第四节 加拿大 / 179
- 第五节 美国 / 185
- 第六节 韩国 / 192
- 第七节 日本 / 197
- 第八节 香港地区 / 203

第七章 构建政府与社会组织的桥梁 / 213

- 第一节 谁可以在社会组织与政府之间构建桥梁 / 213
- 第二节 枢纽型社会的概念和功能 / 216
- 第三节 枢纽型社会组织如何运作 / 226

第八章 孵化和培育社会组织的基本框架 / 238
第一节 公益孵化器概念的提出 / 238
第二节 公益孵化器对社会组织的发展有什么作用? / 242
第三节 公益孵化器的运作模式是什么? / 249
第四节 如何推动公益孵化器的发展? / 251
第九章 项目管理: 理顺社会组织和项目之间的关系 / 256
第一节 项目管理概念的内涵和外延 / 256
第二节 项目管理与社会组织是什么关系? / 264
第三节 如何更好地推动社会组织承接公共服务项目? / 267
第十章 帮助社会组织建立造血功能 / 274
第一节 政府支持枢纽型社会组织: “输血”之后更需“造血” / 274
第二节 政府培育社会组织: 增强社会组织的“造血”能力 / 278
附录一: 相关法律法规和政策 / 283
附录二: 重点名词解释 / 286
附录三: 上海市虹口区公益服务项目实施管理暂行办法 / 293
附录四: 上海市虹口区公益项目招投标流程 / 301
附录五: 上海市虹口区公益服务项目评审标准 / 303
后记 / 306
作者介绍 / 308

第一章 社会组织面面观

第一节 什么是社会组织？

社会组织是现代社会重要的构成部分，它与国家体系中的党政部门、市场体系中的企业等经营单位一起，为社会发挥其功能构成了稳定的三角体系。在西方一般称为非政府组织(Non-Government Organization)或非营利组织(Non-Profit Organization)，公益机构、慈善基金等大家耳熟能详的机构都属于这一类型的机构。

联合国认为，非政府组织是在地方、国家或国际级别上组织起来的非营利性的志愿性的公民组织。非政府组织面向任务，由兴趣相同的人们推动，他们提供各种各样的服务和发挥人道主义的作用，向政府反映公民关心的问题，监督政策和鼓励在社区水平上的政治参与；他们提供分析和专门知识，充当早期预警机制，帮助监督和执行国际协议。有些非政府组织是围绕诸如人权、环境或健康等具体问题组织起来的，它们与联合国系统各办事处和机构的关系会因其目标、地点和任务不同而有所差异。^①

^① 王名：《社会组织论纲》，社会科学文献出版社2013年版，第85页。

还有一部分学者和机构从公民社会的角度去阐述社会组织的内涵和功能。比如世界银行认为,公民社会中包括各种非营利组织以及旨在改善所代表的社会群体之生活状况的各种正式或非正式的特殊利益团体。民间思想库等政策研究机构、工会、媒体、非官方机构、草根组织、社区基层组织、宗教联合会,以及其他各种类型具有积极社会影响力的组织,也都构成公民社会。^①从这个角度上讲,任何组织,只要它的目的是援贫济困,维护穷人利益,保护环境,提供基本社会服务或促进社区发展,都可以称为公民社会组织。

萨拉蒙主要从三个方面归纳总结了对社会组织的定义:首先是经济定义,根据联合国国民经济核算体系的标准,主要收入来源(一半以上)是其成员会费和慈善机构的捐赠,可以划分为非营利组织。根据这一维度,社会组织是指其大部分收入来自于私人捐献,而非来自市场交易或政府支持,比如“志愿部门”“慈善部门”“非营利部门”等称谓。其次是法律定义,美国税法规定,非营利组织的运作目标是为了从事宗教、慈善、公众安全实验、文学、教育等事业或是为了达到税法中明确规定的其他目的,根据这一维度,社会组织具有一种特定的法律形式,或是在某国免于缴纳部分或全部税款,比如“协会”“基金会”“免税组织”等称谓。第三是目的定义,根据这一维度,社会组织是促进公共利益,鼓励赋权和参与,或寻求解决贫困和不堪的结构性根源问题,比如“公民社会”“非政府组织”等称谓。^②但是这些定义的局限在于无法对社会组织进行一个准确的定义和评价,不同称谓之间既存在共性又有差异,因此要从宏观上对社会组织

① 王名:《社会组织论纲》,社会科学文献出版社2013年版,第85页。

② 莱斯特·萨拉蒙:《全球公民社会:非营利部门国际指数》,第10—11页。

进行把握和定义。

王绍光总结了国内外对于发挥类似社会组织功能的部门的称谓,主要有第三部门、非营利组织、非政府组织、志愿部门、公民社会组织、民间组织等,第三部门和非营利组织在美国用得比较多,慈善部门和非政府组织在欧洲大陆和英国用得比较多,而公民社会组织则在第三世界国家和前社会主义国家是主流称谓。我国一般采用社会组织或民间组织的概念。^①

陈振明认为,社会组织是指介于政府部门与营利性部门之间,依靠会员缴纳的会费、民间捐款或政府财政拨款等非营利性收入,从事前两者无法或无意作为的社会公益事业,从而实现服务社会公众、促进社会稳定与发展的宗旨的社会公共部门。近年来,学者们认为部分社会功能由社会组织来承担是更高效更能照顾人们多元需求的途径。

王名认为,社会组织是独立于政府体系之外的具有一定程度公共性质并承担一定社会功能的各种社会组织制度形式的总称,一般都具有非政府性、非营利性、公益性、志愿性四个方面的基本属性。^② 上海映绿公益事业发展中心则把社会组织定义为,由一些有共同兴趣、共同价值取向的人自愿组成的、通过亲自参与为社会弱势群体提供公益服务的、不以营利为目的的社会公益组织。

我们认为,广义的社会组织是指人们从事共同活动的所有群体形式,包括氏族、家庭、秘密团体、政府、军队和学校等;狭义的社会组织是为了实现特定的目标而有意识地组合起来的

① 对于发挥类似第三部门功能的组织机构,本书一律用中国语境下的“社会组织”一词指代。

② 王名:《社会组织论纲》,社会科学文献出版社 2013 年版,第 86 页。

社会群体,如企业、政府、学校、医院、社会团体等。它只是指人类的组织形式中的一部分,是人们为了特定目的而组建的稳定的合作形式,社会学研究的社会组织主要指狭义的社会组织。

无论定义如何,人们对于社会组织的重要性和必要性都作了充分的肯定,这和社会组织的特征有紧密关系。美国学者萨拉蒙则对社会组织的特征进行了详细的解释。他认为,从结构—功能角度考虑,社会组织具有五大特征:一是组织性,社会组织是出于共同的目标或共同的理想而组建的,因而具有自己的宗旨,自己的规章制度,以及自己的管理模式方法等。也就是说这些机构组织一般会形成自己的管理模式和办事程序,有自己的负责人;对成员的管理有一定的组织结构;有较为明确的任务、服务对象及奖惩制度等。二是私立性(或民间性),社会组织的资金来源于政府、私人捐赠、私人缴费等多种方式,是独立于政府的团体。它不是政府的一部分非营利组织,也就不承担政府的职能。它的管理成员,如计划经理、主管、小组领导等,一般都不由政府官员来承担或任命。也就是说不受制于政府,独立地完成组织的使命,且他们的行为不具有强制性特征。三是非利润分配性(或非营利性),社会组织不以营利为目的,这是它区别于私人企业的根本标志。社会组织所创造的利润不能分配给所有者、管理者或者在组织成员中进行分配。该组织所得利润必须全部投入符合其宗旨或基本使命的事业中,比如服务特殊人群或实现公共目标。但这并不意味着组织不能用市场化的方式创造收入,社会组织可以提供有偿服务,这由社会组织根据自己的情况决定。四是自治性,在运作的过程中,既不受政府的干预,也不受营利组织的干预。因此,社会组织相比政府而言在组

织体制、结构和活动方式上都具有更大的灵活性,遇到事情时反应快,易于调整。民间性和自治性是社会组织的重要特征。五是志愿性,社会组织成员的加入及参与的组织活动都是以自愿为基础的。在公开招募成员时,要充分尊重人民群众自愿、平等参与的意识,以自愿为前提,而且参加行动的动力来自志愿者本身,是来源于参与者自己内心的道德观念、良知、同情心和公民社会责任感等。社会组织所接受的资金也是自愿捐献的,没有法律的规定来强制执行。

王绍光在萨拉蒙总结的基础上增加了社会组织的第六个特征,即公益性。社会组织的根本宗旨是致力于公益,也就是说其目的在于促进实现社会公共目标,服务于某些公共目的和为公众奉献,所从事的行业和提供的服务大多是营利组织一般不涉足的领域,比如,扶贫助残、环境保护等。具有上述所有六个特征大部分的组织机构就可以称为社会组织。

综上所述,社会组织的实质就是居于政府与私营企业、国家与市场之间的结构空间。但是这样讲过于宽泛,而且不能为社会组织提供精确的理论基础。社会组织的六特征理论比较清楚地界定了社会组织的概念、范围和功能,能够为我们区分不同的社会组织和社会组织所发挥的功能提供比较理论导向。本书将社会组织定义为以政府财政支持为主要资金来源且具有其他资金渠道的、自发产生并自发组织的、主要为社区社会福利服务的、非营利性、非政府性和社会公益性的组织。

第二节 我们如何辨别不同类型的社会组织?

国际上对于社会组织有比较明确的分类方法,萨拉蒙总结了12类社会组织及其活动内容。其中包括基本上是具有服务

性功能的组织和具有表达性功能的组织(见下表^①)。这是从广义的角度来看待社会组织形式,但并不是所有列举出来的社会组织都具有前文总结的六大特征,或者是本书所着重探讨的具有公益性功能的、能够促进社会目标实现的社会组织。

领域	细分 1	细分 2
文化和娱乐	文化和艺术	● 传媒和传播 ● 视觉艺术 ● 表演艺术 ● 学会 ● 博物馆 ● 动物园与水族馆
	体育	● 业余体育活动
	其他娱乐和社交活动	● 娱乐与社交俱乐部 ● 服务俱乐部
教育和研究	基础和中等教育	● 基础、启蒙和中等教育
	高等教育	● 高等教育
	其他教育	● 职业/技术学校 ● 成人/继续教育
	研究	● 医学 ● 科学与技术 ● 社会科学政策
健康	医院和康复院	● 医院 ● 康复院
	疗养院	● 疗养院
	心理健康和危机干预	● 精神病院 ● 心理健康治疗 ● 危机干预
	其他健康服务	● 公共健康和保健 ● 健康治疗 ● 康复医疗 ● 紧急医疗
社会服务	社会服务	● 儿童服务 ● 青少年服务 ● 家庭服务 ● 伤残人士服务 ● 老年人服务 ● 自助和其他个人社会服务
	应急和救济	● 灾难/紧急事件的预防与控制 ● 临时庇护所 ● 难民援助
	收入支持和维持	● 收入支持与维持 ● 物资援助

① 资料来源:莱斯特·萨拉蒙:《全球公民社会:非营利部门国际指数》,第 378—381 页。

续表

领域	细分 1	细分 2
环境	环境	<ul style="list-style-type: none"> ● 污染减轻与控制 ● 自然资源保护 ● 环境美化与开放空地
	动物保护	<ul style="list-style-type: none"> ● 动物保护和福利 ● 野生动物保护 ● 兽医服务
发展和住房	经济社会和社区发展	<ul style="list-style-type: none"> ● 社区和邻里组织 ● 经济发展 ● 社会发展
	住房	<ul style="list-style-type: none"> ● 住房协会 ● 住房援助
	就业和培训	<ul style="list-style-type: none"> ● 工作培训项目 ● 职业咨询与指导 ● 再就业和庇护工厂
法律	公民和倡导组织	<ul style="list-style-type: none"> ● 倡导组织 ● 公民权利协会 ● 种族协会 ● 公民协会
	法律和法律服务	<ul style="list-style-type: none"> ● 法律服务 ● 预防犯罪和公共政策 ● 罪犯改造 ● 受害者支持 ● 消费者保护
	政治组织	<ul style="list-style-type: none"> ● 政治党派和组织
慈善	慈善中介和弘扬志愿精神	<ul style="list-style-type: none"> ● 拨款型基金基金会 ● 志愿精神推广和支持 ● 筹款组织
国际	国际活动	<ul style="list-style-type: none"> ● 交流项目 ● 发展援助协会 ● 国际救灾和救济组织 ● 国际人权和和平组织
宗教活动	宗教集会和协会	<ul style="list-style-type: none"> ● 宗教集会 ● 宗教集会联盟
商业和专业联合会	商业、专业协会和工会	<ul style="list-style-type: none"> ● 商业协会 ● 专业协会 ● 工会
未分类	其他	<ul style="list-style-type: none"> ● 其他

中国现行的法律法规将社会组织分成三个部分：社会团体、基金会和民办非企业单位。其中社会团体细分为学术性、行

业性、专业性和联合性四类；基金会细分为公募和非公募两类；民办非企业单位细分为教育、卫生、文化、科技、体育、劳动、民政、社会中介服务业、法律服务业、其他等十类。2006 年根据联合国的国际非营利组织分类体系提出新的分类方法，共有科技与研究、生态环境、教育、卫生、社会服务、文化、体育、法律、工商业服务、宗教、农业及农村发展、职业及从业人员、国际及涉外以及其他等十四类社会组织。

王名认为，对社会组织有广义和狭义之分，广义的社会组织主要包括人民团体、事业单位、社区基层组织、农村专业协会、工商注册 NGO、境外在华 NGO 以及社会企业等，狭义的社会组织包括社会团体、基金会、民办非企业单位以及商会等。^① 康晓光则进一步将社会组织细分为 15 类^②（见下表），

法律身份	治理结构	资源结构	产品属性	发起主体	活动及功能
体制内法人组织	政府主导型	政府	互益性准公共物品	政府	政治参与、利益集团
体制内法人组织	政府主导型	政府 + 会员	互益性准公共物品	政府	宗教信仰
体制内免登记组织	政府主导型	政府	互益性准公共物品	政府	地域性社区服务、执行政府任务
体制内法人组织	政府影响型	政府 + 自身经营收入	准私人物品	政府	提供公共服务

① 王名：《社会组织论纲》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 18—20 页。

② 康晓光、卢宪英、韩恒：《改革时代的国家与社会关系——行政吸纳社会》，载王名《中国民间组织 30 年——走向公民社会》，社会科学文献出版社 2008 年版。